A SITUAÇÃO ATUAL NA AMÉRICA LATINA: OS PROBLEMAS CHAVES DA DEMOCRATIZAÇÃO

Simon Schwartzman

Palestra preparada para o “Seminário Acadêmico” para ex-bolsistas do KAAD (Katholisher Akedemischer Ausländer-Dienst) na América Latina, Belo Horizonte, 26/7/1988. Publicado em Sergio Corvalán, editor, *Iglesia, Estado y Democracia en América Latina*, Santiago de Chile, KAAD, 129-144.

O problema que nos preocupa hoje poderia ser resumida de forma bastante simples: tratar-se-ia de examinar as dificuldades que os países da américa Latina que saíram mais ou menos recentemente de regimes militares -- Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai, Peru, -- estão encontrando para estabilizar uma ordem política democrática. Mas trata- se, além disto, de discutir as perspectivas de manutenção de tradições democráticas já consolidadas em países como Colômbia, Costa Rica ou Venezuela; os prospectos de criação de uma ordem política democrática em outros que vivem há muito mais tempo dentro de uma tradição política autoritária ou caudilhesca como Chile, Guatemala, Haiti, México, Panamá, Paraguai, República Dominicana; e, finalmente, dos problemas de criação de uma ordem política democrática em países latino-americanos de orientação socialista e revolucionária, Cuba e Nicarágua.

O que parecia simples surge agora como quase impossível. O enunciado do problema é suficiente para deixar claro uma de suas principais dificuldades, que é a grande heterogeneidade dos países latino-americanos. Que haveria de comum, de fato, entre países como Peru ou Bolívia, por um lado - formado por grandes populações autóctones submetidas há séculos a uma elite colonizadora hispânica e seus descendentes - e outros como Argentina e Uruguai, formados por imigrantes europeus? Como compará-los com o Haiti, um país de ex- escravos africanos? Como examinar da mesma forma os problemas da implantação da democracia em países como o Chile e o México, ambos com grande tradição de participação e mobilização política, com ditaduras históricas como a do Paraguai ou da República Dominicana? Como juntar países tão distintos em tamanho e desenvolvimento econômico como o Brasil e Equador? A expressão "América Latina", sabemos hoje, significa em si mesma muito pouco, ou quase nada. A segunda dificuldade do problema é o próprio conceito de democracia, que necessita de um melhor esclarecimento para sabermos de que, afinal, estamos falando. Acredito que. ao tratar de definir com melhor clareza estes dois termos, teremos condições de, aos poucos, irmos nos aproximando do problema que nos interessa.

Não é por acaso no entanto que, apesar das grandes diferenças que guardam entre si, os Países da América Latina costumam ser vistos como um todo quando olhados desde um ponto de vista mais remoto, da Europa ou dos Estados Unidos. Á primeira coisa que estes países compartem é, naturalmente, a herança cultural ibérica; a segunda são os níveis precários de desenvolvimento econômico e social -- aos quais se soma a estagnação econômica generalizada dos anos 80 -- apesar das grandes diferenças que existem entre regiões e países; o terceiro, finalmente, é a dificuldade que encontram de implantar e manter uma ordem política democrática. A coexistência destes três fatores leva, naturalmente, à ideia de que eles talvez estejam interligados. Haverá algo na tradição ibérica que explique o subdesenvolvimento econômico e social, e a falta de democracia política? Será que o problema político se explica pela tradição ibérica, ou, ao contrário, é uma função direta do subdesenvolvimento econômico e social?

Conceito de democracia

Não teríamos como examinar estas questões sem uma definição, por mais preliminar que seja, do que entendemos por democracia. O sentido etimológico da palavra -- o governo do "demos", do povo, da maioria -- só nos ajuda em parte. O termo 'democracia' se refere, de fato, a "governo", e nos ajuda a lembrar que 'democracia' é um conceito eminentemente político, e não social ou econômico. Expressões como "democracia social", ou "democracia cristã", surgiram na busca de associar um conteúdo social, distributivo ou ético a uma ordem política democrática. É possível haver democracia com injustiça social, e justiça social sem democracia. É necessário que saibamos como distinguir estas coisas, para podermos, depois, e examinar em que condições elas se juntam.

O que é insuficiente, na palavra 'democracia', é a ideia do governo da maioria, a chamada regra majoritária, A existência de mecanismos eleitorais que assegurem a expressão da vontade política da maioria é um dos "mitos fundantes" dos sistemas políticos democráticos, mar não é. de nenhuma forma, sua característica principal. Dizemos que é um mito em dois sentidos principais.

O primeiro é que não existem, mesmo na melhor das democracias, mecanismos efetivos que assegurem a tradução do agregado das preferências individuais em uma preferência política coletiva: os eleitores votam com pouquíssima informação, são chamados a escolher entre nomes ou partidos que lhe são apresentados por grandes organizações político-eleitorais sobre as quais não têm muita influência e não existem mecanismos que permitam o controle efetivo da ação dos eleitos por parte dos eleitores, Todos estes problemas podem ser minorados por mecanismos que assegurem maior informação e participação do eleitorado no processo de escolha e seleção de candidatos. Não é possível, no entanto - e seguramente não seria desejável - chegarmos a sistemas de democracia direta que tirassem dos governantes qualquer possibilidade de decisão e ação independente a médio e longo prazo, e transformassem a ordem política em um processo interminável de negociações e consultas dos dirigentes políticos com suas bases, que presumivelmente teriam um conhecimento adequado e articulado de tudo que lhes convém. A segundo sentido em que a regra majoritária é um mito é que a história está cheia de exemplos de regimes antidemocráticos formados ou legitimados a partir de grandes manifestações eleitorais majoritárias, de Napoleão Terceiro na França a Adolf Hitler na Alemanha, de Juan Domingos Perón na Argentina ao Partido Revolucionário Institucional no México. É ingênuo supor que as vitórias eleitorais dos partidos únicos e dos ditadores populistas são obtidas sempre pela fraude ou pela manipulação das vontades. Manipulação sempre existe, tanto no 'empacotamento' dos candidatos presidenciais nos Estados Unidos quanto no populismo de um Perón; a diferença, no

entanto, é que o regime democrático norte-americano tem conseguido sobreviver até hoje a esta manipulação, enquanto que os latino-americanos parecem muito mais frágeis.

O que caracteriza uma ordem política democrática não é, pois, a simples existência da regra majoritária, mas sua combinação com pelo menos dois outros ingredientes fundamentais: o respeito ao direito das minorias e a garantia e preservação dos direitos individuais. A democracia requer, consequentemente, uma ordem jurídica bem estabelecida e estável que defina com clareza as 'regras do jogo' em todas as áreas mais significativas da atividade humana. Não basta que estas regras existam, mas elas devem colocar e assegurar limites claros e amplos ao poder dos governos, e das maiorias, de impor seus desejos e preferências sobre indivíduos isolados ou grupos sociais minoritários.

Estes direitos das minorias inclui o direito à disputa efetiva do poder político. Um regime democrático, assim, repousa necessariamente em uma ordem jurídica e institucional bem estabelecida, capaz de se impor inclusive contra a vontade da maioria ou do poder constituído, em nome de princípios de justiça e equidade mais amplos; e deve incluir também, necessariamente, mecanismos político-eleitorais que permitam a efetiva alternância do poder, em processos de escolha que respeitem e se aproximem do mito da regra majoritária. Esta concepção de democracia coloca muito mais ênfase nas instituições democráticas -- o poder judiciário, o parlamento, a organização da burocracia pública, as características dos partidos políticos -- do que, propriamente, no processo político do exercício da democracia, que é por definição o processo eleitoral.

Esta relativização necessária da regra majoritária não deve ser entendida, no entanto, como significando que ela seja dispensável. Nenhum regime democrático contemporâneo pode justificar a exclusão de grupos significativos dos processos político-eleitorais, por critérios de raça. religião, sexo, renda ou qualquer outro. Além deste princípio de justiça, que faz parte da cultura política democrática contemporânea, o respeito ao princípio majoritário é fundamental para manter os sistemas políticos abertos, e impedir seu enquistamento na forma de privilégios setoriais, sem o que o conceito de democracia perde seu significado.

Democracia e Desenvolvimento Econômico e Social

Se aceitamos este entendimento do que seja um sistema político democrático, a questão seguinte é a do relacionamento entre a ordem democrática e o desenvolvimento econômico e social. Também aqui existe um mito que faz parte das justificativas da ordem política democrática, que é o de que esta ordem é, na realidade, a mais eficiente na produção de benefícios de tipo social e econômico. Faz parte deste mito, também, a ideia de que a ordem

política democrática interessa principalmente aos setores sociais menos privilegiados, que seriam os que teriam mais a ganhar com um sistema político aberto que não lhes cerceasse as possibilidades de ascensão social.

Estas proposições tem sido testadas extensamente por pesquisadores em um grande número de sociedades, e os resultados não são, infelizmente, muito animadores. A experiência europeia, da ampliação progressiva dos direitos políticos, da participação política e do bem estar social, parece ter sido um caminho multo difícil de ser emulado por outras sociedades. Regimes fortes e autoritários são capazes tanto de manter situações de intensa exploração e desigualdade quanto, em outros contextos, de promover programas intensos e acelerados de distribuição de renda, desenvolvimento econômico e modernização (fazendo, muitas vezes, as duas coisas simultaneamente); regimes democráticos, por outro lado, têm geralmente pouca capacidade de ação e planejamento a longo prazo, e funcionam, principalmente, como mecanismos de preservação do status quo econômico e social. Pesquisas de opinião pública em toda parte confirmam que os valores associados com a ordem política democrática, tal como o respeito às minorias, a defesa das formalidades da lei, ou a independência do sistema judiciário, interessam muito pouco aos setores sociais menos favorecidos, que deles dificilmente se beneficiam, e que vivem angústias quotidianas muito mais concretas e muito mais imediatas. Eles também interessam pouco às classes altas, que geralmente fazem valer seus privilégios independentemente e por cima de qualquer ordem política estabelecida. São as classes médias mais educadas, com pouca capacidade de organização sindical e sem fortuna própria, e muito dependentes de suas profissões e de seus direitos sociais para sobreviver com dignidade e segurança, que costumam valorizar mais os direitos democráticos; mas elas são minoritárias.

Estes fatos levam, muitas vezes, ao questionamento a respeito do valor absoluto que frequentemente atribuímos à ordem política democrática. De que vale uma democracia formal, quando ela não permite a solução dos problemas sociais e econômicos mais graves, e perpetua a injustiça e a desigualdade? De que vale a democracia formal se ela não for informada e apoiada em valores mais profundos que a transcendam e, em última análise, dispensem suas formalidades?

Existem dois argumentos importantes em defesa da democracia, e que vão além das simples preferências ou ansiedades das classes médias. O primeiro é o da extraordinária capacidade de corrupção e deterioro de todos os sistemas políticos autoritários, por mais éticos que sejam os princípios que os originam. Os horrores do nazismo e do stalinismo, neste século, assim como os da inquisição da Igreja, séculos atrás, se explicam menos pelo conteúdo ético dos respectivos regimes, que em determinado momento sempre existiram, do que pelos mecanismos de poder absoluto que geraram. Estes sistemas absolutistas e autoritários não foram, somente, responsáveis por graves violações ao que hoje entendemos por direitos humanos; eles também se

mostraram, a longo prazo, incapazes de fazer reverter para suas sociedades os benefícios da gigantesca capacidade de mobilização de recursos sociais e econômicos de que dispunham.

O segundo argumento a favor da democracia política é pois uma volta paradoxal à tese da eficiência. Se os regimes autoritários e centralizados são capazes de mobilizar recursos e romper de maneira mais ou menos drástica com situações de impasse e paralisia social, e confrontar interesses enquistados que se opõem a transformações sociais e institucionais que os afetam, só a democracia, entendida agora como uma redução drástica da participação do Estado na gestão quotidiana da sociedade, permitiria realmente o florescimento da iniciativa e criatividade das pessoas e da sociedade organizada em pequenos grupos. Esta é, como sabemos, a tese liberal que ressurge hoje com força, ainda que de diversas formas, tanto nas sociedades capitalistas mais avançadas quanto nos países socialistas da "perestroika", Ela questiona a viabilidade do Estado de manter o bem estar social - “welfare state" --, a capacidade de planejar e modernizar a economia, e o poder efetivo do Estado de regular a atividade econômica e social. Em seu lugar, ela propõe um mercado generalizado, que englobe a economia como a educação, as artes como as ciências, a saúde como o controle ambiental. A força persuasiva deste neoliberalismo decorre da progressiva falência das estruturas e instituições públicas criadas em todo o mundo ao longo deste século, com custos cada vez maiores e resultados cada vez mais duvidosos.

Mas a suposta congruência entre liberalismo econômico, liberalismo político e bem estar social é, no mínimo, duvidosa. Na América Latina, a principal tentativa de implantação de uma ordem econômica liberal, no Chile. tem sido feita sob condições de autoritarismo político extremo, e a um curto social aparentemente muito alto. Os países economicamente sais dinâmicos nos anos 80, na Ásia, combinam incentivos à iniciativa privada com um alto grau de dirigismo econômico, como no Japão, ou autoritarismo puro e simples, como na Coréia do Sul e Taiwan, e legislações sociais extremamente precárias. A intensificação das políticas liberais nos Estados Unidos e Inglaterra tem tido como resultado o aumento das desigualdades sociais e do desemprego, e o abandono de políticas de atendimento a setores menos favorecidos da sociedade. Outros países europeus tem sido capazes de se modernizar e manter a vitalidade de suas economias sem desmantelar suas instituições públicas. e sem abandonar suas políticas de bem estar social.

Esta discussão é simétrica, e leva conclusões semelhantes à que chegamos a respeito do princípio majoritário. O mercado generalizado é também um mito fundante, do capitalismo em primeiro lugar, mas hoje, cada vez mais, chegando ao próprio socialismo. Assim como a ordem democrática não pode ser fundar exclusivamente no princípio majoritário, ela tampouco pode se basear no abandono das funções reguladoras, assistenciais e planejadoras de instituições públicas em benefício de um mercado generalizado e absoluto. Nem mesmo o mercado capitalista funciona sem instituições permanentes que transcendam a lógica quotidiana do cálculo

econômico, De formas diferentes, tanto o princípio majoritário quanto o mercado só funcionam quando associados a instituições políticas e sociais estáveis e responsáveis não somente ante o público ou a lógica do mercado, mas ante a si mesmas e aos valores que as informam.

Resumindo, podemos dizer que o problema da democracia, assim como o problema do desenvolvimento econômico e do bem estar social, em sociedades modernas, depende da criação de instituições públicas e privadas capazes de envolver as pessoas em projetos e políticas de longo prazo, e que sejam controladas e avaliadas por mecanismos que se aproximem dos princípios do mercado e majoritário, sem, no entanto. depender exclusivamente dele. Uma democracia assim constituída poderia, em princípio, ser mais eficiente no desenvolvimento do bem estar social e econômico, e, ao mesmo tempo, mais ética e mais justa.

Caberia nos perguntar, finalmente, em que medida as tradições políticas latino-americanas nos permitem, ou não, a criação de uma ordem política e social com estas características.

Democracia na América Latina

Resumindo em poucas palavras uma história complexa, eu afirmaria que a tradição política de que somos herdeiros na América Latina, tanto pelo império espanhol quanto pelo império português, é a de um sistema de dominação política de tipo hierárquico e autoritário que, no melhor dos casos, busca levar à prática um ideal qualquer de bem comum, mas, na maioria dos casos, consiste na utilização da autoridade pública para a realização de fins privados e restritos. O termo 'patrimonialismo' - que busca caracterizar as formas de dominação política em que as posições públicas são utilizadas como patrimônio privado de determinados grupos sociais - tem sido utilizado, com propriedade, para caracterizar esta situação.

Existem, é claro, grandes diferenças e variações nas formas pelas quais este sistema tem se transformado em toda a região, em função de um sem número de fatores, mas creio que algumas generalizações podem ser feitas. A primeira é que, quando submetidos a pressões externas, os sistemas hierárquicos e autoritários tendem a se expandir pela incorporação de um número cada vez maior de grupos e setores a seus benefícios, aumentando, assim, seus custos e a ineficiência global do sistema socioeconômico, que recai sobre os setores excluídos da sociedade. Nesta expansão de funções e benefícios (denominados, geralmente, de clientelísticos), estes sistemas adquirem muitas vezes a linguagem e os valores da ordem democrática, mas com duas distorções sérias. Primeiro, o princípio majoritário é utilizado principalmente de forma plebiscitária, como forma de legitimação da ordem política constituída, mas sem mecanismos realmente institucionalizados de regulação do poder central pelo sistema eleitoral. Segundo, a

propriedade e a iniciativa privadas funcionam principalmente como formas de apropriação de privilégios governamentais (ou 'cartoriais') sem que se submetam efetivamente às pressões e condicionamentos de mercados competitivos. Sistemas políticos assim constituídos não conseguem nem desenvolver políticas de bem estar social e econômico a longo prazo, nem criar mecanismos legítimos e estáveis para definir e distribuir prioridades, custos e responsabilidades na sociedade, sendo levados, por isto, a espasmos periódicos de autoritarismo.

Problemas chaves da democratização na América Latina

Esta análise, assim como a realidade que observamos de norte a sul da América Latina, sugerem que não existe nenhuma garantia de que o continente esteja evoluindo no sentido de uma democratização efetiva que tenha condições de trazer ao continente os benefícios de políticas econômicas que produzam riqueza, e políticas sociais que corrijam injustiças, assegurem direitos mínimos e promovam a igualdade efetiva de oportunidades. Esta falta de garantias não significa, porém, que nada possa ser feito, e que todas iniciativas estejam de antemão condenadas ao fracasso. A própria crise política e econômica em que vivemos pode levar à busca de caminhos e soluções novas, que possam alterar este quadro pessimista. Alguns países terão melhores chances do que outros, e os caminhos dificilmente serão os mesmos. Na linha do raciocínio seguido até aqui, eu gostaria de concluir com uma lista de três problemas chave de cuja solução depende, a meu ver, as possibilidades efetivas de democratização na América Latina nas próximas décadas.

O primeiro problema chave é o da criação de instituições permanentes e autorreguladas, que tenham interesse e sejam capazes de investir em sua permanência e estabilidade através do tempo. Uma das principais formas de desenvolvimento de instituições deste tipo é através da educação, e da criação de comunidades científicas, técnicas e profissionais. Fazem parte delas também os sindicatos, as associações religiosas, as associações esportivas, as associações de bairro. Elas devem existir também no setor privado, na forma de empresas e grupos econômicos que não mantenham relações meramente predatórias com o resto da sociedades; e dentro do próprio Estado, como setores da burocracia pública, no executivo como no judiciário ou legislativo, que desenvolvam padrões próprios de competência e probidade técnica, intelectual e ética. A questão principal, neste processo associativo, é que estas instituições não se constituam, simplesmente, em grupos de pressão ou entidades suplicantes dos favores do poder público, ou de benesses legais de qualquer tipo. A crise econômica e política em que vivemos torna esta orientação suplicante cada vez estéril, o que abre as portas para alguma esperança.

O segundo problema chave é o da utilização efetiva do princípio majoritário como mecanismo regulador do sistema político, sem cair, no entanto, na democracia plebiscitária. Trata-se, em outras palavras, da questão da constituição dos partidos políticos, que, para serem viáveis e efetivamente democráticos, devem trilhar uma vereda difícil entre o clientelismo puro e simples, o apelo populista plebiscitário e demagógico, e a pureza ideológica dos pequenos grupos.

O terceiro problema chave é o do mercado. As virtudes do mercado - o controle do desempenho, o estímulo à iniciativa e à criatividade - devem ser expandidas não somente para a área econômica, como também para os demais setores da sociedade onde os valores da competência, da iniciativa e da criatividade sejam desejáveis. Introduzir os princípios de mercado significa reduzir controles burocráticos e formalistas, eliminar privilégios e monopólios de grupos e categorias sociais e expandir os mecanismos de auto-regulação e autonomia decisória em todas as esferas de atividade humana, dentro e fora do Estado.

É fácil perceber que cada um destes problemas chave traz em si o risco de sua perversão, e como o risco de cada um pode ser minimizado pela existência dos outros dois. A existência de instituições sólidas coloca limites ao mercado predatório e à política demagógica e populista; a preservação do princípio majoritário e de sistemas político-partidários adequados coloca freios à corporativização e apropriação privada de direitos e privilégios políticos e sociais e aos abusos do mercado predatório; a existência de mercados coloca limites à oligarquização dos partidos políticos, à ossificação das instituições, e à preservação de sinecuras cartoriais.

Um dos problemas da democratização da América Latina, ainda que não dos mais centrais, é a pouca clareza sobre o que esta democratização na realidade, implica. Esta discussão pode ser vista como uma pequena tentativa de esclarecer este ponto.